



Analisis Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Izza Difanda Hanania ^{1*}

1 Fakultas Ilmu Sosial, Ilmu politik dan Ilmu hukum, Universitas Serang Raya, Banten, Indonesia

* Corresponding Author: izzadifann15@gmail.com

ABSTRACT

This research aims to analyze community participation in the process of forming laws and regulations and the obstacles that accompany it. Community participation in the process of forming laws and regulations is a concrete manifestation of the implementation of sovereignty which is in the hands of the people. Regulations regarding community participation are regulated in Article 96 of Law Number 13 of 2022 which is an amendment to Law Number 12 of 2011. This regulation accommodates community participation which can be provided by providing written and verbal input, both online and offline regarding each stage of formation. The research uses normative methods and a legislative and conceptual approach that examines related laws and regulations descriptively. The research results show that community participation can be channeled through listening meetings, outreach, work visits, and various other forms of discussions facilitated by the government. However, in implementing community participation, normatively there are still several obstacles or evaluations regarding regulations, namely (1) limitations in the meaning of "community" who can submit their opinions or input to the process of forming statutory regulations; (2) limited evaluation materials that can be used as a basis for the community in providing their aspirations or input because based on Article 96 paragraph (4), the only ones that are open to access to the public are academic texts and draft regulations; (3) participation activities can only be carried out based on the wishes of the legislators; (4) there is no time limit or at least a minimum number of times the activity will be held; and (5) lack of implementing regulations relating to the regulations in Article 96 paragraph (9) because regulations regarding public participation should be regulated in DPR Regulations, DPD Regulations and Presidential Regulations.

Keywords: Democracy, Participation, Society, Formation, Legislation

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan beserta hambatan yang menyertainya. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud nyata pelaksanaan kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang merupakan aturan perubahan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adanya peraturan tersebut mengakomodir partisipasi masyarakat yang dapat diberikan dengan cara memberikan masukan baik tertulis maupun lisan, baik secara daring maupun luring mengenai setiap tahap pembentukan. Penelitian menggunakan metode normatif dan pendekatan perundang-undangan serta konseptual yang mengkaji peraturan perundang-undangan terkait secara deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dapat disalurkan melalui rapat dengar, sosialisasi, kunjungan kerja, dan berbagai bentuk diskusi lainnya yang difasilitasi oleh pemerintah. Namun dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat, secara normatif masih terdapat beberapa hambatan atau evaluasi berkenaan dengan peraturan yaitu (1) keterbatasan makna "masyarakat" yang dapat mengajukan pendapat atau masukannya terhadap proses pembentukan

This is an open-access article under the [CC BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license.



DOI:

<https://doi.org/10.30656/jh.ak.v2i1.10312>

peraturan perundang-undangan; (2) keterbatasan bahan evaluasi yang dijadikan dasar masyarakat dalam memberikan aspirasi atau masukannya karena berdasarkan Pasal 96 ayat (4) yang terbuka aksesnya untuk masyarakat hanyalah naskah akademik dan rancangan peraturannya saja; (3) kegiatan partisipasi hanya bisa dilakukan dengan berdasar pada keinginan pembentuk peraturan perundang-undangan; (4) tidak adanya batasan waktu atau setidaknya minimal berapa kali penyelenggaraan kegiatan; dan (5) kurangnya peraturan pelaksana berkaitan dengan pengaturan dalam Pasal 96 ayat (9) karena seharusnya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Kata Kunci: Demokrasi, Partisipasi, Masyarakat, Pembentukan, Peraturan Perundang-Undangan

1. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum yang demokratis dimana kekuasaan tertingginya berada di tangan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Salah satu implikasi adanya kedaulatan ini adalah rakyat memegang peranan penting dalam keberlangsungan suatu negara dimana seluruh kebijakan, peraturan, dan/atau ketentuan yang mengatur didasarkan pada kepentingan dan kebutuhan rakyat. Oleh sebab itu dikenal istilah “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Pemerintah dalam struktur kenegaraan Indonesia hanya berperan sebagai “pelayan” masyarakat sehingga tetap pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat. Dalam rangka menjalankan peran penting tersebut kemudian terdapat istilah “partisipasi masyarakat” yang menunjukkan eksistensi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintah (Wafa, 2023).

Partisipasi masyarakat, salah satunya ditunjukkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimana terdapatnya suatu aturan hukum merupakan syarat mutlak Indonesia sebagai negara hukum. Perjalanan partisipasi rakyat untuk sampai di tahap seperti saat ini bebas tentu bukan perkara yang mudah. Masyarakat sempat dibungkam hak partisipasinya ketika masa baru, untuk itulah kemudian dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 ditambahkan pengaturan pada Pasal 28E ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat” (Rishan, 2020).

Partisipasi masyarakat beranjak mulai membaik dan implementatif saat Indonesia memasuki era reformasi dimana terjadi beberapa perubahan nyata di dalam sistem kenegaraan Indonesia yaitu diantaranya (1) adanya landasan konstitusional yang lebih kuat dimana terdapat berbagai perubahan dan tambahan pasal di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian mendasari terbentuknya peraturan-peraturan turunan yang mengakomodir partisipasi masyarakat; (2) peran legislasi benar-benar diterapkan oleh DPR bersama dengan pemerintah dalam merumuskan suatu aturan sehingga aturan tidak terbentuk begitu saja demi mengamankan kepentingan pihak tertentu; dan (3) kuatnya pondasi peran DPR dalam merumuskan dan mengesahkan peraturan perundang-undangan sehingga poris legislasi tidak lagi terletak pada kekuasaan eksekutif seperti pada saat orde baru. Hal

ini tentu sangat menguntungkan masyarakat karena peran DPR adalah sebagai penyampai aspirasi masyarakat.

Pengertian mengenai peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa “Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan”. Sementara proses pembentukannya diatur dalam Pasal 1 angka 1 yang menyebutkan bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan terhadap keseluruhan proses tersebut yang didasarkan pada pengaturan di dalam Pasal 96 (Callychya Juanitha Raisha Tuhumena, 2021).

Partisipasi masyarakat memiliki konsepsinya sendiri terutama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu diantaranya (1) Partisipasi dapat dipandang sebagai suatu prosedur yang artinya memang harus dilakukan sehingga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat bahwa mereka dipastikan harus terlibat di dalam setiap tahapannya; (2) partisipasi masyarakat dijadikan sebagai ajang konsultasi oleh pejabat pemerintahan kepada masyarakat mengenai keberlangsungan suatu rancangan peraturan karena kembali lagi suatu aturan diciptakan untuk mengatur masyarakat; (3) memandang partisipasi sebagai sebuah strategi untuk mendapatkan simpati dan dukungan masyarakat mengenai kebijakan dan/atau peraturan yang akan dikeluarkan sehingga nantinya masyarakat tidak akan melayangkan protes atau tuntutan lainnya yang akan mengancam berlakunya suatu kebijakan; (4) memandang partisipasi sebagai sarana komunikasi dari pemerintah kepada rakyatnya karena lagi-lagi Indonesia adalah negara berdemokrasi kerakyatan sehingga pemerintah harus memahami dengan benar keinginan rakyatnya sebelum merumuskan suatu kebijakan dan/atau peraturan; dan (5) memandang partisipasi masyarakat sebagai ajang penyelesaian sengketa karena pertentangan kepentingan yang terjadi di masyarakat seringkali terjadi akibat aspirasinya yang tidak tersampaikan dengan baik sehingga ketika wadah partisipasi dibuka diharapkan dapat menyelesaikan sengketa tersebut (al, 2024).

Berjalannya partisipasi masyarakat merupakan wujud nyata tata kelola pemerintahan yang baik sehingga mampu secara efektif menjalankan marwah demokrasi. Partisipasi dapat dimaknai sebagai 2 (dua) hal yaitu dalam konteks proses dan isi. Pada konteks proses, partisipasi masyarakat menyertai setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan memberikan berbagai masukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga setiap prosesnya harus transparan. Sementara pada konteks isi, partisipasi masyarakat menyampaikan materi yang bersifat mengandung kepentingan umum masyarakat sehingga dapat merumuskan suatu peraturan yang bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Namun sayangnya meskipun secara normatif telah diatur sedemikian rupa, pada kondisi empiris masih banyak sekali peraturan perundang-undangan yang luput dari partisipasi

masyarakat, sebut saja Undang-Undang Cipta Kerja dan KUHP Baru yang disahkan pada tahun 2023. Dua peraturan tersebut bisa dibilang menjadi peraturan yang paling besar menciptakan gejolak dan polemik di masyarakat dimana setiap harinya tiada henti berbagai pihak terus menerus melakukan demonstrasi di jalanan akibat peraturan yang ternyata menyimpang dari kepentingan masyarakat. Belum lagi prosesnya yang cacat formil karena dianggap tidak melibatkan peran serta masyarakat sehingga muatan materinya justru merugikan dan mengancam hak-hak konstitusional masyarakat (Aprillia Jultje Saiya, 2021).

Ketika seharusnya partisipasi masyarakat sudah memiliki wadah yang jelas namun mengapa demonstrasi dan pergolakan lainnya masih terus mewarnai sejarah pengesahan peraturan perundang-undangan di Indonesia? Belum lagi masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang ketika telah disahkan nyatanya masih banyak diuji materiil oleh masyarakat kepada Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Sejauh ini menurut laporan yang disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi dari periode mulai tahun 2003 sampai dengan 2021 terdapat 1.501 perkara pengujian undang-undang yang masuk ke Mahkamah Konstitusi (Konstitusi, 2022).

Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi peneliti untuk melakukan sebuah analisis komprehensif mengenai sebenarnya bagaimana peran partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan apakah partisipasi tersebut sudah berjalan efektif atau justru menemui banyak hambatan dalam pelaksanaannya? Oleh sebab itu peneliti akan mengangkat sebuah judul "*Analisis Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*". Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan serta menjadi bahan evaluasi tersendiri bagi para pihak mengenai partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu sistem kerja ilmiah yang dilakukan untuk meneliti suatu permasalahan berkenaan dengan objek bidang keilmuan. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*legal research*) yang menilai keberlakuan hukum secara konseptual dengan bercemin pada sistem hukum positif, dengan kata lain mengkaji permasalahan dari sudut pandang *das sollen* yang akan menilai hukum sebagai suatu sistem nilai yang ideal. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji sebagaimana dikutip oleh Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah dalam bukunya yang berjudul "*Metode Penelitian Hukum Doktrinal dan Non-Doktrinal*" mengatakan bahwa "penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan *library legal study* (Rezah, 2020).

Pada penelitian kali ini, digunakan 2 (dua) jenis pendekatan penelitian yaitu diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah metode pendekatan yang dilakukan dengan menginventarisasi, menelaah, dan menganalisis peraturan perundang-undangan maupun regulasi lainnya yang memiliki sangkut paut dengan permasalahan yang dibahas. Pendekatan ini dilakukan untuk menganalisis sinkronisasi antara satu perundang-undangan dengan perundang-

undangan lainnya. Pada penelitian kali ini, peraturan perundang-undangan utama yang dijadikan sumber hukum adalah Undang-Undang 12 Tahun 2011 dan peraturan perubahannya. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah metode pendekatan yang dilakukan ketika aturan hukum yang ada tidak mengatur atau belum lengkap mengatur permasalahan yang diteliti sehingga pendekatan ditambah dengan menggunakan konsep dan teori-teori hukum yang masih berkaitan dengan pokok permasalahan.

Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari 3 (tiga) jenis bahan hukum yaitu primer yang berasal dari peraturan perundang-undangan, sekunder yang berasal dari jurnal, buku, maupun laporan penelitian sebelumnya, dan tersier yang bersumber dari kamus bahasa maupun kamus hukum. Mengidentifikasi metode pengumpulan data yang digunakan bergantung pada jenis pendekatan yang digunakan, sehingga metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian kali ini adalah studi kepustakaan yang dilakukan dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder lainnya guna diurutkan secara sistematis menurut hierarki baru kemudian diinterpretasikan secara komprehensif. Teknik analisis data yang digunakan adalah analitis deskriptif sehingga hasil dan pembahasan di dalam penelitian akan menggunakan uraian eksplanatif dari suatu permasalahan yang dikaji (Widiarty, 2024).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Partisipasi masyarakat penting dijalani oleh negara bersifat demokratis yang didasarkan pada pokok pemikiran Hardjosoemantri yaitu sebagai berikut (1) partisipasi ditujukan untuk memberikan informasi kepada pemerintah mengenai kepentingan, kebutuhan, dan keinginan masyarakat; (2) mendorong fungsi pemerintah dalam mengakomodir suara rakyat; dan (3) memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat; dan (4) mendorong pemerintah untuk menciptakan suatu kebijakan dan/atau peraturan yang ditujukan sebagai bentuk keputusan pemerintah (Riskiyono, 2015)

UU No. 12 Tahun 2011 telah diubah terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022 yang turut mengubah mengenai peraturan keterlibatan masyarakat di dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, bahkan sampai memasukkan poin mengenai partisipasi masyarakat ke dalam poin menimbang pada awal peraturan yang menyebutkan bahwa,

“bahwa untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna”.

Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah telah menunjukkan komitmen yang nyata dalam proses pemaksimalan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang nyatanya masih banyak menuai konflik seperti pada kasus demonstrasi

saat pengesahan *Omnibus Law* dan KUHP baru yang menimbulkan pergolakan masyarakat dimana mana akibat ketidaksetujuan mereka terhadap muatan materi undang-undang yang akan disahkan.

Wujud komitmen pemerintah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat juga dibuktikan dengan adanya penambahan ayat pada UU No. 13 Tahun 2022 dimana pada UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 96 hanya memiliki 3 (tiga) ayat yang hanya mengulas bentuk dan sarana penyampaian partisipasi masyarakat saja, namun kini setelah diubah, terdapat 9 (sembilan) ayat yang secara komprehensif berupaya untuk memperjelas pengaturan mengenai partisipasi masyarakat supaya bisa memberikan kepastian hukum dalam setiap prosesnya. (Rizkiyani Amelia Tolinggi, 2022)

Secara normatif, partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Masuknya semua tahap ini berarti menjadi upaya nyata bagi pemerintah dalam melibatkan peran serta masyarakat. Pada mulanya, partisipasi masyarakat hanya bisa diberikan baik secara lisan maupun tertulis tanpa diberi penjelasan bahwa penyalurannya apakah harus langsung diberikan atau bisa menggunakan media telekomunikasi daring sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Oleh sebab itu dalam UU No. 13 Tahun 2022 ditambahkan pengaturan dalam Pasal 96 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring”. Hal ini berarti adanya peran yang begitu luas yang dapat diberikan oleh masyarakat karena tidak ada keterbatasan ruang dan waktu dalam penyampaian partisipasi tersebut. (Ansori, 2019)

Frasa “masyarakat” yang disebutkan tetap memiliki batasan tertentu yang artinya tidak semua masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 ayat (3) yang menyatakan bahwa “Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan”. Pengertian mengenai kelompok orang diatur lebih lanjut dalam penjelasan Paal 96 ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “kelompok orang” adalah kelompok/organisasi masyarakat, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat yang terdaftar di kementerian yang berwenang, masyarakat hukum adat, dan penyandang disabilitas” (Meronda, 2021).

Sayangnya tidak terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai makna frasa “kepentingan” yang diatur di dalam pasal tersebut karena nyatanya banyak uji materiil maupun formil yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi ditolak oleh karena tidak adanya kepentingan yang dimiliki oleh masyarakat padahal menurut pendapat pribadi penulis setiap anggota masyarakat memiliki kepentingannya masing-masing terhadap keberlangsungan implementasi suatu undang-undang.

Hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menyokong partisipasi masyarakat adalah dengan membuka akses terhadap naskah akademik dalam setiap peraturan perundang-undangan yang sedang dalam proses pembentukan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 ayat (4) yang menyebutkan bahwa “Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat”. Naskah akademik diatur dalam Pasal 1 angka 11 yang menyebutkan bahwa,

“Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai

pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat”.

Pengaturan dalam Pasal 96 ayat (4) tampaknya sudah menjadi bentuk yang lebih bagus jika dibandingkan di dalam pengaturan sebelumnya sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 96 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa “Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat” karena terdapat penambahan “naskah akademik” di dalamnya yang secara langsung membuka peluang bagi masyarakat untuk memahami dasar filosofis suatu peraturan dibentuk dan/atau diubah. (Khairun Nisa, 2024)

Namun pertanyaannya adalah apakah naskah akademik saja cukup untuk masyarakat mendapatkan transparansi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan karena tidak dapat dipungkiri bahwa naskah akademik atau rancangan peraturan bukan bentuk akhir dari peraturan yang disahkan dan sangat memungkinkan perbedaan muatan materi antara naskah akademik dengan peraturan yang disahkan dikemudian hari. Apalagi jika dilihat dari makna naskah akademik maka yang terbuka aksesnya berarti hanyalah UU dan Perda saja yang artinya pada peraturan pelaksana, masyarakat sama sekali tidak memiliki akses di dalamnya.

Menurut pendapat penulis alangkah lebih baik jika masyarakat juga dilibatkan secara nyata dalam setiap proses pembentukan dengan cara membuka akses terhadap notulensi rapat yang berkenaan dengan pembahasan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini kemudian menjadi langkah progresif seharusnya agar masyarakat tidak tiba-tiba mendapati bahwa apa yang semula direncanakan dalam naskah akademik atau rancangan peraturan kemudian bertransformasi menjadi aturan yang berbeda ketika disahkan.

Pada Pasal 96 ayat (5) disebutkan bahwa “Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk peraturan perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang pembentukan peraturan perundang-undangan”. Tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan menginformasikan disini dan tidak dijelaskan pula saluran informasi yang digunakan karena dalam Penjelasan Pasal 96 ayat (5) hanya disebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “menginformasikan” termasuk dalam Prolegnas, program pembentukan Peraturan Pemerintah, program pembentukan Peraturan Presiden, Prolegda Provinsi, serta Prolegda Kabupaten/Kota”. Menurut pendapat penulis alangkah lebih baik jika di dalam peraturan dimuat juga bentuk informasi yang diberikan itu apa saja dan saluran informasi yang digunakan itu apa saja. Lagi-lagi hal ini diperlukan dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Sebelumnya disebutkan dalam Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa,
 “Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi”.

Kini pengaturan tersebut sedikit mengalami perubahan dimana dalam Pasal 96 ayat (6) UU No. 13 Tahun 2022 disebutkan bahwa,

“Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau
- d. kegiatan konsultasi publik lainnya”.

Dari ayat tersebut kemudian dapat dipahami bahwa lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan adalah pihak yang dapat menginisiasi kegiatan yang disebutkan di atas, dimana nanti hasil dari kegiatan tersebut akan dijadikan sebagai salah satu bahan pertimbangan di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 ayat (7) yang menyatakan bahwa, “Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan”.

Pembentuk peraturan perundang-undangan juga harus mampu mempertanggungjawabkan masukan yang disampaikan kepada masyarakat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 ayat (8) bahwa, “Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. Frasa hasil pembahasan yang dimaksud laporan rapat. Jadi setelah masyarakat menyampaikan masukannya maka pihak pembentuk peraturan akan mengadakan sebuah rapat yang agendanya adalah merangkum, menerjemahkan, dan melihat relevansi masukan dengan muatan materi peraturan. Kemudian notulensi rapatnya akan disampaikan kembali kepada masyarakat dalam bentuk laporan hasil kegiatan. Hal ini dimaksudkan supaya masyarakat mengetahui bagaimana pandangan pemerintah terhadap masukan yang diberikan terhadapnya.

Dari seluruh aturan yang ditetapkan tersebut kemudian akan diatur lebih lanjut ke dalam berbagai peraturan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 ayat (9) yang menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden”. Peraturan DPR yang mengulasi mengenai partisipasi masyarakat adalah Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib. DPR dalam sistem ketatanegaraan No. memegang peranan penting sebagai representasi dan perpanjangan lidah dari masyarakat dimana DPR adalah lembaga penyampai aspirasi rakyat sehingga kemudian disebutkan dalam Pasal 238 ayat (2) bahwa “Dalam melaksanakan representasi rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan melalui kunjungan kerja, pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat”.

Sejalan dengan pengaturan sebelumnya, hasil kunjungan kerja tersebut nantinya akan dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam beberapa rapat sekaligus bahan evaluasi bagi kinerja DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 238 ayat (3) yang menyebutkan bahwa “Hasil kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dijadikan bahan dan disampaikan dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan rapat paripurna DPR”. Dalam rangka memaksimalkan partisipasi masyarakat, DPR juga dapat membuat rumah aspirasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 238 ayat (4). Rumah aspirasi menurut Pasal 1 angka 17 disebutkan bahwa

“Rumah aspirasi adalah kantor setiap Anggota sebagai tempat penyerapan aspirasi rakyat yang berada di daerah pemilihan Anggota yang bersangkutan”. (Nurdin, 2020)

Ruang lingkup partisipasi masyarakat yang dimaksud di dalam Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 ini tidak hanya melingkupi proses pembentukan peraturan perundang-undangan saja melainkan terhadap beberapa proses kenegaraan lainnya yang dalam Pasal 243 dinyatakan bahwa,

“Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses:

- a. penyusunan dan penetapan Prolegnas;
- b. penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;
- c. pembahasan rancangan undang-undang mengenai APBN;
- d. pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan
- e. pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah”.

Penyampaian masukan yang dilakukan secara tertulis dapat disampaikan kepada Anggota dan/atau pimpinan alat kelengkapan DPR selain untuk masukan yang berkenaan dengan APBN karena khusus untuk muatan materi APBN disampaikan kepada pimpinan komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 244 ayat (1) dan (2). Sebelum mengajukan masukan terdapat beberapa hal yang harus dicantumkan ke dalam masukan tertulis tersebut yang diatur dalam Pasal 244 ayat (3) yang menyebutkan bahwa,

“Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan dengan menyebutkan identitas yang jelas ditujukan kepada Pimpinan DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran yang menyiapkan dan menangani pembahasan rancangan undang-undang serta melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-Undang atau melaksanakan kebijakan Pemerintah”.

Kemudian untuk penyampaian masukan secara lisan dapat dilakukan melalui sebuah pertemuan antara masyarakat yang hendak menyampaikan masukannya dengan pejabat negara terkait di DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 245 ayat (3) yang menyebutkan bahwa,

“Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakuka dalam bentuk dapat dengar pendapat umum, pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, dan dapat didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyiapan rancangan undang-undang”.

Nantinya semua masukan yang disampaikan oleh 23asyarakat akan ditindak lanjuti dan dijadikan salah satu bahan pertimbangan di dalam perumusan peraturan perundang-undangan.

4.2. Hambatan Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Hambatan pertama adalah mengenai keterbatasan makna “masyarakat” yang dapat mengajukan pendapat atau masukannya terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 96 ayat (3) dimana hanya masyarakat yang terkenda dampak langsung dan/atau yang memiliki kepentingan. Tidak disepakati makna “kepentingan” yang dapat dijadikan tolak ukur untuk membatasi partisipasi masyarakat, disaat pada kondisi

empiris tidak sedikit permohonan uji materiil maupun formil pembuatan undang-undang yang ditolak atau tidak dapat diterima akibat tidak dapat terbuktinya “kepentingan” pemohon oleh Mahkamah Konstitusi. Kondisi ini tentu sungguh miris karena seharusnya setiap anggota masyarakat memiliki hak yang sama untuk memberikan masukannya. Memang tidak terkena dampak langsung namun dampak tidak langsung juga tidak kalah penting karena dampak tidak langsung adalah bentuk efek domino dari dampak langsung yang ditimbulkan oleh keberlakuan suatu aturan.

Menurut hemat penulis, setiap anggota masyarakat memiliki “kepentingan”nya masing-masing di dalam peraturan perundang-undangan karena sejatinya peraturan dirumuskan dan ditetapkan untuk kepentingan rakyat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum. Ketika kepentingannya saja tidak diatur secara jelas maka tepat rasanya apabila penulis mengatakan Pasal 96 ayat (3) tidak memberikan kepastian hukum mengenai siapa saja yang berhak untuk menyampaikan aspirasinya.

Hambatan kedua adalah adanya keterbatasan bahan evaluasi yang dijadikan dasar masyarakat dalam memberikan aspirasi atau masukannya karena berdasarkan Pasal 96 ayat (4) yang terbuka aksesnya untuk masyarakat hanyalah naskah akademik dan rancangan peraturannya saja. Padahal sebagaimana yang kita ketahui, banyak protes atau demonstrasi dan rata-rata alasan pengujian suatu peraturan adalah disebabkan adanya perbedaan antara apa yang dituliskan di dalam naskah akademik dan apa yang dicantumkan di dalam rancangan peraturan dengan hasil akhir yang disahkan oleh pemerintah. Masyarakat tidak tahu menahu tentang apa pertimbangan yang dimiliki oleh pemerintah dalam mengubah materi muatan pasal tersebut karena sidang pembahasan pembentukan peraturan perundang-undangan diselenggarakan secara tertutup. Masyarakat sama sekali tidak memiliki akses kesana.

Menurut penulis, langkah progresif yang dapat dilakukan oleh pemerintah ada 2 (dua) hal yaitu yang pertama adalah membuka akses notulensi rapat yang agendanya adalah membahas pembentukan peraturan perundang-undangan atau membuat rapat tersebut dapat diakses oleh seluruh anggota masyarakat. Di era perkembangan teknologi seperti saat ini bisa saja anggota DPR atau DPRD dan lembaga negara terkait menyiarkan sidangnya secara langsung di youtube sehingga masyarakat dapat mengikuti jalannya persidangan karena selama ini masyarakat hanya mendapatkan informasi dari awak media yang mendapatkan izin untuk meliput jalannya sidang. Hal ini menurut penulis adalah wujud nyata dari kurangnya transparansi pemerintah dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hambatan selanjutnya adalah mengenai kegiatan dalam rangka penyaluran partisipasi masyarakat. Dari pengaturan dalam Paal 96 ayat (6) tersebut dapat ditarik beberapa pemahaman dimana (1) seluruh kegiatan yang disebutkan di dalam ayat tersebut hanya bisa dilakukan dengan berdasar pada keinginan pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengadakan berbagai kegiatan di atas. Dalam artian jika pembentuk peraturan tidak menginisiasi kegiatan tersebut maka proses penyampaian aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam bentuk lainnya tidak memiliki wadah yang nyata karena semuanya bukan berasal dari kehendak masyarakat; (2) tidak adanya penjelasan mengenai pengertian dari setiap kegiatan yang dapat dilakukan tersebut bahkan pada penjelasan pasalnya juga tidak ditemukan penjelasan apapun; dan (3) tidak adanya batasan waktu atau setidaknya minimal berapa kali penyelenggaraan kegiatan tersebut dilakukan oleh pemerintah. Hal ini dilatarbelakangi karena sekali lagi kegiatan tersebut hanya dapat terealisasi dari keinginan

para pembentuk peraturan perundang-undangan dan bukan didasarkan pada kehendak masyarakat. Jadi jika tidak dilakukan sama sekali maka juga tidak ada peraturan yang dilanggar karena sifatnya tidak diatur menjadi sebuah kewajiban yang harus dilaksanakan. (Widjiastuti, 2025)

Berkaca dari 3 (tiga) aspek tersebut maka menurut pendapat penulis sebaiknya terdapat penambahan peraturan yang menyebutkan bahwa masyarakat juga dapat menginisiasi kegiatan-kegiatan tersebut atau setidaknya terdapat tambahan ketentuan bahwa kegiatan tersebut sifatnya adalah wajib dilaksanakan setidaknya 1 (satu) kali oleh lembaga negara terkait yang asistensinya bisa dilakukan oleh kementerian atau dinas terkait karena tidak mungkin jika DPR menjangkau satu per satu kota yang ada di Indonesia untuk melaksanakan kegiatan yang disebutkan dalam Pasal 96 ayat (6).

Hambatan keempat adalah kurangnya peraturan pelaksana berkaitan dengan pengaturan dalam Pasal 96 ayat (9) karena seharusnya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden. Namun dalam kondisi empiris hanya bisa ditemukan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang itu saja artinya belum terdapat pembaharuan aturan setelah diadakannya perubahan terhadap UU No.12 Tahun 2011 untuk yang kedua kalinya yaitu melalui UU No. 13 Tahun 2022. Dapat dilihat bahwa Peraturan DPR terakhir disahkan di tahun 2020 sementara peraturan terakhir diperbaharui di tahun 2022, itu artinya peraturan pelaksana sama sekali belum siap. Ditambah lagi dengan tidak ditemukannya Peraturan DPD dan Peraturan Presiden yang mengulas mengenai partisipasi masyarakat secara umum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dari sini dapat penulis simpulkan bahwa peraturan pelaksana belum efektif bahkan belum dirumuskan padahal aturan telah dikeluarkan sejak 2022 dan sekarang menginjak awal tahun 2025.

4. Kesimpulan

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud nyata pelaksanaan kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 UU No. 13 Tahun 2022 yang merupakan aturan perubahan dari UU No. 12 Tahun 2011. Adanya peraturan tersebut mengakomodir partisipasi masyarakat yang dapat diberikan dengan cara memberikan masukan baik tertulis maupun lisan, baik secara daring maupun luring mengenai setiap tahap pembentukan. Partisipasi masyarakat dapat disalurkan melalui rapat dengar, sosialisasi, kunjungan kerja, dan berbagai bentuk diskusi lainnya yang difasilitasi oleh pemerintah. Namun dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat, secara normatif masih terdapat beberapa hambatan atau evaluasi berkenaan dengan peraturan yaitu (1) keterbatasan makna “masyarakat” yang dapat mengajukan pendapat atau masukannya terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) keterbatasan bahan evaluasi yang dijadikan dasar masyarakat dalam memberikan aspirasi atau masukannya karena berdasarkan Pasal 96 ayat (4) yang terbuka aksesnya untuk masyarakat hanyalah naskah akademik dan rancangan peraturannya saja; (3) kegiatan partisipasi hanya bisa dilakukan dengan berdasar pada keinginan pembentuk peraturan perundang-undangan; (4) tidak adanya batasan waktu atau setidaknya minimal berapa kali penyelenggaraan kegiatan; dan (5) kurangnya peraturan pelaksana berkaitan

dengan pengaturan dalam Pasal 96 ayat (9) karena seharusnya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

REFERENSI

Buku

- Ansori, Lutfil. *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Rajagrafindo Persada, 2019.
- Konstitusi, Kepanietraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah. *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*. Jakarta: Kepanietaraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2022.
- Qamar, Nurul, and Farah Syah Rezah. *Metode Penelitian Hukum Doktrinal Dan Non-Doktrinal*. Makassar: CV Social Politic Genius (SIGNn), 2020.
- Rishan, Idul. *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2020.
- Widiarty, Wiwik Sri. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Publika Global Media, 2024.

Jurnal

- Dewantara, Yuni Putri, and Agustin Widjiastuti. "Peran Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Pilar Negara Hukum." *Al Qodiri: Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Keagamaan* 22, no. 3 (2025): 439–50.
- Marhum, Umar, and Maja Meronda. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014: Studi Kasus Desa Wawosanggula Kecamatan Puriala, Konawe, Sulawesi Tenggara." *Intelektiva: Jurnal Ekonomi, Sosial & Humaniora* 2, no. 1 (2021): 141–49.
- Nisa, Khairun, Ahmad Luthfi, and Heryani. "Mekanisme Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi DPRD Tanjung Jabung Barat)." *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 7, no. 1 (2024).
- Nuridin, Arifuddin. "Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pada Pembentukan Peraturan Daerah." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 23, no. 1 (2020): 53–76.
- Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan." *Jurnal Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 163.
- Saiya, Aprillia Jultje, Saartje Sarah Alfons, and Heillen Martha Yosephine Tita. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja." *Tatohi: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 6 (2021): 618–26.
- Sembiring, Talita, Kania Nova Ramadhani, Gadis Prasiska, Ruth Yessika Siahaan, Chairun Nisa, Ramsul Nababan, and Maulana Ibrahim. "Analisis Pentingnya Pasrtisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Suatu Undang-Undang." *Hakim: Jurnal Ilmu Hukum Dan Sosial* 2, no. 1 (2024): 17–24.
- Tolinggi, Rizkiyani Amelia, Isman Bruaharja, and Adiesty S.P Syamsuddin. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *INSANI: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 1, no. 2 (2024): 25–38.
- Tuhumena, Callychya Juanitha Raisha, Jemmy Jefry Pietersz, and Victor Juzuf Sedubun. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang." *Tatohi: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2021): 248–56.
- Wafa, Muhamad Khoriul. "Peran Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang." *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara* 3, no. 1 (2023): 87–103.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12
Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

